



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Davidy Krysky, Ph.D., ve věci

navrhovatele:

T. T.

bytem X

zastoupen advokátem Mgr. Přemyslem Šanovcem
sídlem Národní 416/37, Praha 1

proti

odpůrkyni:

obec Chýně

sídlem Hlavní 200, Chýně

zastoupena advokátem Mgr. Janem Tomaierem
sídlem Černokostelecká 281/7, Praha 10

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2021 – Územního plánu obce Chýně – vydaného usnesením Zastupitelstva obce Chýně č. 11/10/2021 ze dne 26. 10. 2021,

takto:

I. Opatření obecné povahy č. 1/2021 – Územní plán obce Chýně vydaný usnesením Zastupitelstva obce Chýně č. 11/10/2021 ze dne 26. 10. 2021 – se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v tomto rozsahu:

- v bodu A/I.6b „Podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití vč. stanovení podmínek prostorového uspořádání“ textové části se zrušuje regulativ pro plochu SV - Z21b: „Všechny domy v těchto plochách budou o jednom bytě.“, a to pouze ve vztahu k pozemku parc. č. XA v katastrálním území Ch.;

II. Ve zbývajících částech se návrh zamítá.

III. Navrhovatel je povinen zaplatit odpůrkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 8 228 Kč, a to k rukám advokáta Mgr. Jana Tomaiera.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah návrhu

1. Navrhovatel se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá, aby soud zrušil opatření obecné povahy označené v záhlaví (dále též „napadené OOP“), eventuálně aby jej zrušil v částech vymezujících:
 - „a) podmínky prostorového uspořádání SV – PLOCHY SMÍŠENÉ OBYTNÉ – VENKOVSKÉ v textu ‚Pro plochu Z21b: Maximální počet rodinných domů: 9. Všechny domy v těchto plochách budou o jednom bytě. Užívání staveb rodinných domů v této ploše je podmíněno umístěním a povolením komunikace propojující ulici R. a K. Š. Kolaudace této komunikace je podmínkou pro kolaudaci rodinných domů.‘*
 - b) lokalitu Z24f, O. - propojka‘ a návrhovou plochu PV – veřejná prostranství – veřejné prostory v rozsahu lokality Z24f, spolu s vymezením zastavitelné plochy Z24f, O. – propojka‘ o výměře 0,01 ha v podkapitole A/I.3b - Vymezení A/I.3b – Vymezení zastavitelných ploch, a dále text ‚Z24f (úprava stání a propojení na prodlouženou ulici E.)‘ v bodu Místní komunikace, účelové komunikace podkapitole A/I.4a - Koncepce dopravní infrastruktury; a*
 - c) plochu ZV – Veřejná prostranství – veřejná zeleň na pozemku parc. č. XC v k.ú. Ch.“*
2. Ke své aktivní legitimaci k podání návrhu navrhovatel uvedl, že v k. ú. Ch. vlastní pozemek parc. č. XA, zahrada o výměře 700 m² (dále jen „**pozemek A**“), pozemky parc. č. XD, zahrada o výměře 135 m², parc. č. XE, ostatní plocha o výměře 14 m², parc. č. XF, ostatní plocha o výměře 16 m² a parc. č. XG, ostatní plocha o výměře 23 m² (dále jen „**pozemky B**“) a dále je spoluvlastníkem pozemku parc. č. XC, zahrada o výměře 1108 m² (dále jen „**pozemek C**“). Pozemek A byl napadeným OOP zařazen do návrhové plochy SV (plochy smíšené obytné – venkovské) s označením Z21b. Část pozemků B (konkrétně parc. č. XF a parc. č. XG), které navrhovatel používá jako parkovací stání, leží v těsné blízkosti plochy Z24f, která má podle napadeného OOP řešit úpravu stání a propojení na prodlouženou ulici E. Pozemek C byl napadeným OOP zařazen do stabilizované plochy ZV (veřejné prostranství – veřejná zeleň). Touto úpravou obsaženou v napadeném OOP došlo podle navrhovatele ke zkrácení jeho vlastnického práva.
3. Navrhovatel předně namítl, že proces přijímání napadeného OOP trpěl procesními nedostatky. V usnesení, na jehož základě bylo OOP vydáno, zcela chybí jeho účel vyjádřený slovesem, jak jej předjímá zejm. § 87 zákona č. 128/2001, o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“) a § 6 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006, o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a je proto podle navrhovatele nesrozumitelné. Není z něj zřejmé, jak zastupitelstvo hodlá naložit s návrhem územního plánu, který mu byl předložen k vydání. Předpoklad, že usnesení bude obsahovat sloveso „vydává“ jako projev vůle Zastupitelstva obce Chýně vyplývá i z komentářové literatury, která uvádí: „V komentovaném ustanovení [§ 87] jsou vedle sebe používány pojmy ‚usnesení‘, ‚rozhodnutí‘ a ‚volba‘. Jde však pouze o formální rozlišení cíle a účelu, ke kterému konkrétní výsledek směřuje, neboť zastupitelstvo obce jako

kolegiální orgán rozhoduje vždy usnesením. Formulace takového usnesení by měla korespondovat s ustanoveními OZř, která vymezují rozsah oprávnění zastupitelstva obce a vyjadřují onen zmíněný účel přijímaného usnesení (zastupitelstvo obce „schvaluje“, „zřizuje“, „zrušuje“, „rozhoduje“, „deleguje“, „vydává“, „určuje“, „volí“, „stanovuje“ apod.)“ (Potěšil, L. a kol. Zákon o obcích. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 561, marg. č. 8.). Podle navrhovatele tak existují pochybnosti, zda bylo napadené OOP skutečně vydáno.

4. Ke zkrácení navrhovatelova vlastnického práva ve vztahu **k pozemku A** došlo rozhodnutím o jeho námitce, v níž upozorňoval na skutečnost, že návrh OOP je v rozporu s § 43 větou druhou stavebního zákona, podle které územní plán nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím. Nesprávnost rozhodnutí o námitce navrhovatel spatřuje v tom, že odpůrkyně (1) nesprávně uvedla, že se námitka netýkala přímo pozemků navrhovatele, neboť pozemek A je obsažen v lokalitě Z21b, (2) nevypořádala se s argumentem, v němž navrhovatel přímo odkázal na úpravu obsahu regulačního plánu v příloze č. 11 části I odst. 1 písm. c) a odst. 2 písm. b) a c) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“) a (3) zamítla námitku v celém rozsahu, přestože jí částečně vyhověla opravou pojmu „bytová jednotka“ na „byt“.
5. V daném území je vytvářena překážka výstavby požadavkem na propojení ulic R. a K. Š. Tato úprava je odůvodněna pouze obecně a nelogicky s ohledem na existenci pozemku parc. č. XB (ostatní plocha – ostatní komunikace), který spolu s pozemkem parc. č. XH (ostatní plocha – ostatní komunikace) napojuje pozemek A do ulice R. Přijatá úprava tedy není podmínkou zajištění dopravní obslužnosti pozemku A, resp. plochy Z21b, ale jedná se o zajištění propojení do ulice K. Š., přičemž potřeba tohoto propojení není odůvodněna. Podle navrhovatele se jedná o svévolné omezení využitelnosti pozemku A pro výstavbu v souladu s podmínkami pro plochu SV, a tedy o nepřiměřený zásah do jeho vlastnického práva. Napadené OOP je v části vymezující podmínky pro plochu SV – Z21b v rozporu s § 43 větou druhou stavebního zákona.
6. Ke zkrácení navrhovatelova vlastnického práva ve vztahu **k pozemkům B** došlo vymezením plochy Z24f „O. – propojka“ pro úpravu stání a propojení na prodlouženou ulici E. V dané lokalitě se nachází pozemky v soukromém vlastnictví, které jsou vymezeny obdobně jako navrhovatelovy pozemky B jako soukromá parkovací místa pro bytové domy v ulici U. D. Vymezením lokality Z24f dojde k zásahu do existujících parkovacích míst, který jen prohloubí neutěšenou situaci s parkováním v dané lokalitě a riziko, že soukromé parkovací místo bude využíváno třetími osobami.
7. Navrhovatel vznesl vůči ploše Z24f námitku. Odůvodnění, jímž odpůrkyně tuto námitku zamítla, podle navrhovatele dalece přesahuje velmi sporé vymezení lokality Z24f, které mělo být v návaznosti na navrhovatelovu námitku do napadeného OOP zapracováno v širším rozsahu, a to i s přihlédnutím k námitce č. 14, kterou podal vlastník pozemku parc. č. XCH. Z odůvodnění odpůrkyně je zřejmý záměr na dopravní propojení, které s sebou nese riziko zvýšené dopravní zátěže v dané lokalitě. Argumentaci o nutnosti zokruhování vodovodního řádu zařadila odpůrkyně do odůvodnění zbytečně, protože tato skutečnost nevyžaduje úpravu návrhové plochy a lze ji řešit zřízením věcného břemene – služebnosti inženýrských sítí.

8. Navrhovatel je proto přesvědčen, že odpůrkyně postupovala v rozporu s cíli územního plánování (§ 18 stavebního zákona), neboť přijaté řešení nedosáhlo obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Napadené OOP také nerespektuje limity využití území podle § 26 odst. 1 stavebního zákona [v této souvislosti navrhovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139].
9. Ke zkrácení navrhovatelova vlastnického práva ve vztahu **k pozemku C** došlo jeho zařazením do stabilizované plochy ZV (veřejná prostranství – veřejná zeleň) v rozporu s jeho skutečným využitím. Navrhovatel má za to, že plocha měla být stanovena minimálně jako návrhová, a to s ohledem na vymezení využití pro plochu ZV.
10. Navrhovatel se stal spoluvlastníkem pozemku C až po uplynutí lhůty pro podání námitek, a proto je srozuměn, že vstoupil do práv a povinností, jak byly spoluvlastníci daného pozemku uplatňovány. Judikatura však dovodila i v případech, že námitky nebyly původním vlastníkem podány, možnost obrany proti excesům při vydávání územních plánů, byť v omezeném měřítku soudního přezkumu. V rozsudku ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, č. 4090/2020 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl: *„Je-li v územním plánu určitá plocha označena jako stabilizovaná [zachycující neměnný současný stav a způsob využití dané plochy ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 500/2006 Sb.] a vlastník pozemku nepodal proti návrhu územního plánu námitky, soudní přezkum územního plánu v části týkající se jeho pozemku se v takovém případě omezí na kontrolu toho, zda se pořizovatel územního plánu neodchyloval od územně analytických podkladů, případně dalších závazných podkladů (§ 25 a 47 odst. 1 a 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu) a zda určení stabilizované plochy v územním plánu není ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou (se skutkovým stavem, neboť i při územně plánovací činnosti se uplatní zásada materiální pravdy ve smyslu § 3 správního řádu)“* (zdůraznění doplněno navrhovatelem).
11. Podle navrhovatele samotné zařazení pozemku C do plochy ZV odporuje místním poměrům, přičemž spíše než zachycení stabilizovaného stavu představuje přání odpůrkyně o tom, jaké by mělo být využití pozemku C, aniž by tím ovšem odpůrkyně hájila veřejný zájem a respektovala soukromé vlastnictví. Veřejná přístupnost pozemku C je vyloučena jeho oplocením. O tom, že pozemek C je reálně využíván jako zahrada, svědčí skutečnost, že je takto druhově evidován v katastru nemovitostí. Podle navrhovatele pozemek C odpovídá spíše ploše BI (bydlení v rodinných domech), která na něj navazuje. Využití pozemku jako zahrady nevybočuje ani z charakteru využití pozemků v širší lokalitě.
12. Přestože byla navrhovatelova námitka vůči pozemku C podána až po lhůtě, s ohledem na zásadu materiální pravdy neměla být přehlédnuta jako irelevantní. Rozhodnutím o zamítnutí námitek vzala odpůrkyně její existenci a obsah na vědomí, ačkoliv k ní podle § 53 odst. 3 ve spojení s § 51 odst. 3 stavebního zákona neměla přihlížet. Pokud tedy odpůrkyně o námitce rozhodovala, mělo být rozhodnutí věcně správné. Odpůrkyně nerespektováním zásady materiální pravdy nepřiměřeně zasáhla do vlastnického práva navrhovatele. Navrhovatelovo právo využívat pozemek C odpůrkyně omezila jednak vymezením stabilizovaného využití daného pozemku způsobem zcela odlišným od skutečného stavu a jednak vymezením daného pozemku pro veřejné prostranství, což právo vlastníka nakládat s daným pozemkem ze své podstaty omezuje na základě veřejného zájmu, který však nebyl odůvodněn.

II. Vyjádření odpůrkyně

13. Odpůrkyně považuje návrh za nedůvodný, neboť napadené OOP splňuje všechny zákonné náležitosti a bylo vydáno v souladu s právními předpisy. Napadené OOP reguluje výhradně otázky, které jsou podle stavebního zákona územnímu plánu svěřeny. Tvrzené „vady“ napadeného OOP nemohou být důvodem pro jeho zrušení, pokud se nedotýkají právní sféry navrhovatele. Požadavek na zrušení celého OOP jde zcela nad rámec jakéhokoliv dotčení navrhovatelových práv. S právní sférou navrhovatele se míjí také některé dílčí námitky (zejm. ohledně údajného nesouladu s § 43 odst. 3 stavebního zákona či tvrzeného vlivu plochy Z24f na dopravní zatížení lokality).
14. Podle odpůrkyně nedošlo v procesu přijímání napadeného OOP k vadám. Napadené OOP bylo vydáno v souladu s § 43 a násl. stavebního zákona a § 171 až § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Zadání i návrh byly řádně projednány a uveřejněny. Předložené připomínky a námitky byly zohledněny či vypořádány jinak. K námitce navrhovatele, že v usnesení zastupitelstva ze dne 26. 10. 2021, č. 11/10/2021, chybí slovo „vydává“, odpůrkyně uvedla, že na jednání zastupitelstva bylo usnesení přijato správně – zastupitelstvo rozhodlo o „vydání“ územního plánu. Návrh byl na tomto jednání přečten správně a takto byl i přítomnými členy přijat. Slovo „vydává“ bylo chybou v psaní vypuštěno pouze v zápisu z jednání zastupitelstva. Tato skutečnost nemůže mít za následek nicotnost usnesení č. 11/10/2021, neboť bylo přijato ve správné podobě, a ani z ní nevyplývá, že by územní plán nebyl platně vydán.
15. Ze samotného obsahu celého usnesení č. 11/10/2021 podle zápisu z jednání je navíc patrné, že zastupitelstvo projevilo jednoznačnou vůli územní plán vydat. V nadpisu bodu 12 zápisu je uvedeno: *„Vydání opatření obecné povahy Územní plán Chýně“*. V bodu I usnesení zastupitelstvo ověřilo, že územní plán není v rozporu s požadavky § 54 odst. 2 stavebního zákona – již tato skutečnost osvědčuje vydání územního plánu s ohledem na znění odkazovaného ustanovení. V bodu II usnesení je pak výslovně uvedeno, že zastupitelstvo *„ukládá tajemníci obecního úřadu oznámit veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu vydání Opatření obecné povahy č. 1/2021 – Územní plán Chýně v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu a vyznačit jeho účinnost“*. Také ze samotného OOP č. 1/2021, které bylo uveřejněno na úřední desce odpůrkyně (viz veřejná vyhláška – oznámení o vydání Územního plánu Chýně formou opatření obecné povahy č. 1/2021), vyplývá, že územní plán byl zastupitelstvem vydán. Argumenty navrhovatele o nedostacích v příjímacím procesu jsou liché a účelové.
16. K námitkám týkajícím se **pozemku A** odpůrkyně uvedla, že napadené OOP není v rozporu s § 43 odst. 3 stavebního zákona, neboť obsahuje pouze takovou míru podrobností, které jsou stavebním zákonem a prováděcími předpisy svěřeny územnímu plánu, a naopak neobsahuje podrobnosti, které by svým obsahem náležely regulačnímu plánu. Podle čl. 13 odst. 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb. jsou náležitosti územního plánu stanoveny v příloze č. 7 této vyhlášky. Obec je podle této úpravy oprávněna vymezit plochy s rozdílným způsobem využití (včetně vymezení ploch infrastruktury a podmínek pro její umístění a využití) a stanovit podmínky prostorového uspořádání těchto ploch, včetně takových podrobností, jako je výšková regulace zástavby (tj. jak budou domy vysoké), charakter a struktura zástavby (tj. zda budou umístovány řadové domy, samostatně stojící domy, bytové domy apod.), minimální výměra pro stavební pozemky, intenzita využití atd., přičemž výčet uvedený v části I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. je pouze demonstrativní. Odpůrkyně na tuto právní úpravu odkázala již v rozhodnutí o námitkách, tvrzení navrhovatele, že se s jeho námitkou nevypořádala, je proto nesprávné.

17. Odpůrkyně v této souvislosti odkázala též na odbornou literaturu a rozsudky NSS ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37, a ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 As 39/2016-66, z nichž vyplývá, že územní plán má stanovit obecné podmínky regulace v území, zatímco regulační plán obsahuje zcela podrobnou úpravu podmínek obecně vymezených územním plánem, a to v takových detailech, které vymezují zcela konkrétní podmínky pro umístování staveb. Jestliže územní plán může obecně stanovit podmínky využití ploch objemem staveb, hmotovým řešením, tvarem, podlažností a převládajícím typem zastřešení, je podle odpůrkyně nepochybně jeho předmětem také stanovení podmínky, zda lze na konkrétních pozemcích postavit bytový dům, rodinný dům či dvojdom, jak velké takové stavby budou (např. omezením počtu bytů na stavbu) či jaká infrastruktura má být k pozemkům vybudována, aby je bylo možné užívat. Taková regulace podmínek využití konkrétního území je přitom v zájmu obce, která musí mít s ohledem na účel územního plánu možnost na svém území vymezit podmínky využití konkrétních ploch, jejich napojení na infrastrukturu a stanovení podmínek, za jakých je možné dané pozemky užívat ke stanovenému účelu (např. aby nebyla narušena plynulost dopravy v obci, aby nedošlo k nadměrnému zatížení některých komunikací, aby bylo možné provádět svoz komunálního odpadu a aby nová zástavba byla logicky propojena s již existujícími lokalitami).
18. Tato obecná regulace podmínek využití území je navíc nezbytná k tomu, aby vůbec byly nastaveny základní podmínky využití jednotlivých ploch, neboť bez vymezení obecných podmínek využití v územním plánu nelze upravovat podrobnosti regulačním plánem. Regulační plán je navíc pouze fakultativním nástrojem územního plánování a v praxi není často na území obcí vůbec vydáván. Za této situace je tak regulace umístování staveb dána pouze vztahem územní plán – územní rozhodnutí. Pokud by přitom obecná regulace v územním plánu chyběla, byla by veškerá regulace podmínek využití území ponechána na správním uvážení stavebního úřadu, což je nepřijatelné, resp. z hlediska regulace rozvoje území a ochrany jeho hodnot zcela nevhodné.
19. Tvrzení navrhovatele, že v územním plánu nelze stanovit podmínky napojení vymezených lokalit na dopravní infrastrukturu nebo regulovat velikost umístovaných staveb (např. určením počtu bytů umístěných v zástavbě), je nesprávné a rozporné s právními předpisy i judikaturou. Přístup navrhovatele by rovněž narušoval právo odpůrkyně na samosprávu, neboť regulace podmínek využití území v rámci územního plánu je zákonem svěřena do samostatné působnosti obce.
20. Stejně tak je lichá námitka, že vymezením sporné plochy dochází k dotčení navrhovatelova vlastnického práva k pozemku A. Odpůrkyně si je vědoma, že územní plán se vždy určitým způsobem dotýká práv vlastníků pozemků, to však samo o sobě není překážkou pro regulaci podmínek využití území. Dotčení práv vlastníka pozemku územním plánem nemůže být důvodem pro jeho zrušení, pokud je územní plán vydán v rámci zákonných mantinelů.
21. V případě pozemku A navíc k žádnému dotčení navrhovatelových práv nedochází. V předchozím územním plánu byl pozemek A zařazen do plochy „čistě obytné území (individuální rodinné domy)“. Tento způsob využití se napadeným OOP nezměnil. Tvrzení, že do práv navrhovatele zasahuje podmínka, podle které lze v ploše Z21b umístit pouze rodinný dům s jedním bytem, je účelové. Ani podmínka vybudování a zkolaudování přístupové komunikace propojující ulice R. a K. Š. do vlastnického práva navrhovatele nijak nezasahuje, neboť i podle předchozího územního plánu by pro užívání pozemku A k bydlení

bylo nutné vybudovat a zkolaudovat přístupovou komunikaci. Napadené OOP tedy nezměnilo využití pozemku A v neprospěch navrhovatele.

22. Námitky týkající se **pozemků B**, podle nichž vymezením ploch Z24f a Z9k dojde ke zhoršení možnosti parkování v dané lokalitě, odpůrkyně považuje za pouhou spekulaci, která není ničím podložena. Taková námitka nemůže obec omezit v možnosti regulace a zajištění dopravní obslužnosti svého území. Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona je účelem územního plánu vymezit koncepci rozvoje území obce a jeho plošného a prostorového uspořádání tak, aby bylo území možné užívat vlastníky pozemků, aby pozemky byly dostupné z veřejných komunikací a nedocházelo k nadměrnému dopravnímu zatížení pouze některých lokalit. K tomu má sloužit právě vymezení ploch Z24f a Z9k za účelem propojení přilehlých lokalit a vymezení nových veřejných prostranství, na kterých budou rozšířeny plochy pro osobní automobily. Námitku navrhovatele odpůrkyně řádně vypořádala již v rozhodnutí o námitkách, přičemž vysvětlila, že přijatá regulace má naopak přispět ke zlepšení dopravní situace a vymezení nových parkovacích ploch.
23. Nedůvodná je také obava navrhovatele, že třetí osoby budou používat jeho parkovací stání. Napadené OOP výslovně počítá s tím, že veškeré nové stavby mají mít zajištěno parkování na pozemku stavby (viz vymezení podmínek pro prostorové uspořádání ploch SV, SM a OV v textové části napadeného OOP). Tato námitka se zcela míjí s právní sférou navrhovatele. Neobstojí ani námitka, že odpůrkyně mohla výsledku dosáhnout jinak, např. zřízením věcných břemen v případě potřeby zokruhování vodovodního řadu. Do oprávnění obce regulovat její území navrhovateli nepřísluší zasahovat. Nedůvodné je také tvrzení, že přijaté řešení údajně nedosáhlo obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Navrhovatelem citovaný rozsudek č. j. 1 As 107/2012-139 není v posuzované věci přílehlavý. Z návrhu nevyplývá, v jakých ohledech nemá územní plán respektovat pravomocná územní rozhodnutí či stavební povolení.
24. V reakci na námitky týkající se **pozemku C** odpůrkyně opět zdůraznila právo obce na regulaci využití svého území. Pokud se obec pohybuje v zákonných mantinelech, nemůže soud přijaté řešení zpochybňovat a vnutit jí řešení jiné, a to ani v případě dotčení soukromého zájmu určitého vlastníka. Vymezení veřejné zeleně v napadeném OOP odpovídá potřebám obce a jeho účelem je dodržení zákonných limitů pro veřejné prostranství s ohledem na rozsáhlou zástavbu v daném území, ve kterém veřejné prostranství chybí. Požadavek na vymezení ploch veřejné zeleně totiž vychází z vyhlášky č. 501/2006, o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), která v § 7 odst. 2 stanoví, že „[p]ro každé dva hektary zastavitelné plochy bydlení, rekreace, občanského vybavení anebo smíšené obytné se vymezuje s touto zastavitelnou plochou související plocha veřejného prostranství o výměře nejméně 1000 m²; do této výměry se nezapočítávají pozemní komunikace“.
25. Podle ustálené judikatury neexistuje právo na zachování shodného funkčního využití, jaké měl pozemek v předchozím územním plánu (viz např. rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161, č. 2186/2011 Sb. NSS). Závěry z pasáže, kterou navrhovatel cituje z rozsudku č. j. 6 As 151/2019-53, vyznívají v jeho neprospěch. V této souvislosti je podstatné, že navrhovatel se stal spoluvlastníkem pozemku C až v době, kdy již uplynula lhůta pro podání námitek proti územnímu plánu, přičemž právní předchůdce navrhovatele nevznesl proti vymezení pozemku C jako veřejného prostranství námitky (viz tvrzení navrhovatele v bodu 20 návrhu). Ve zmiňovaném rozsudku č. j. 6 As 151/2019-53 přitom Nejvyšší správní soud konstatoval, že důsledky nepodání námitek ze strany právního

předchůdce dopadají v plném rozsahu i na navrhovatele. V návaznosti na to pak doplnil, že soudní přezkum se v takovém případě „*k žalobní námitce omezí na kontrolu toho, zda se pořizovatel územního plánu neodchýlí od územně analytických podkladů, případně dalších závazných podkladů, které měl při přípravě územního plánu k dispozici, a zda určení stabilizovaných ploch v územním plánu není ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou (tedy se skutkovým stavem).* K tomu musí ovšem snést důkazy navrhovatel, chce-li závěr o stávajícím užívání sporného pozemku před soudem vyvrátit. Důkazní břemeno tak leží na navrhovateli, jenž zůstal v procesu přijímání územního plánu pasivní.“ S ohledem na tyto závěry nemůže námitka navrhovatele vést ke zrušení sporné části napadeného OOP.

26. Relevantní není ani tvrzení navrhovatele, že užívání pozemku C jako zahrady potvrzuje zápis v katastru nemovitostí. Ten totiž není pro vymezení pozemku jako veřejného prostranství rozhodný.
27. Navíc, ani v případě pozemku C nedochází k dotčení práv navrhovatele. Jak již bylo uvedeno, navrhovatel nabyl pozemek až v průběhu pořizování napadeného OOP, kdy již byl znám jeho návrh, a tedy i určení pozemku C jako plochy ZV. Navrhovatel tak nabyl předmětný pozemek s tím, že je dotčen změnou navrhovanou v území podle návrhu OOP. S ohledem na tuto skutečnost se nemůže dovolávat toho, že napadené OOP zasahuje do jeho vlastnického práva a do „skutečného stavu“, kterým má být využívání pozemku jako zahrady. Dopady soukromoprávního jednání (koupě pozemku dotčeného změnou územního plánu) nemohou mít vliv na právo obce upravit využití svého území v rámci zákonných mantinelů.

III. Další podání účastníků

28. Navrhovatel v replice připustil, že je skutečně na svých právech dotčen pouze dílčí úpravou napadeného OOP, nicméně v rámci přípravy svého návrhu nabyl pochybnosti, zda územní plán skutečně „existence nabyl“. Tvrzení, že na zasedání zastupitelstva bylo usnesení řádně přečteno, odpůrkyně nijak nedoložila. Odkazem na další části usnesení v zápise se odpůrkyně odklání od skutečnosti, že podle § 95 odst. 1 obecního zřízení je zápis ze zasedání zastupitelstva obce osvědčením přijatých usnesení. Pokud se skutečně jednalo o chybu v psaní, je otázkou, proč žádný ze zastupitelů nepodal proti zápisu námitky podle § 90 odst. 2 obecního zřízení. Byť jsou usnesení, kterými jsou vydávány územní plány, výsledkem delšího procesu, jsou významným okamžikem potvrzení úplnosti a dokončení tohoto procesu. Není vyloučeno, aby zastupitelstvo rozhodlo jinak než, že územní plán vydává.
29. Ve vyjádření k námitkám týkajícím se pozemku A se odpůrkyně vyhýbá argumentu, který navrhovatel uplatnil již ve své námitce, tedy že podmínka základní kapacity staveb a podmínka propojení ulic R. a K. Š. jsou v rozporu se stavebním zákonem a přílohou č. 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb., neboť takové podmínky mohou být stanoveny pouze regulačním plánem. Odpůrkyní zvolené řešení propojení ulic R. a K. Š. je „nadstandardem“, protože pro napojení pozemku A postačí vybudování napojení do ulice R., jehož trasa je patrná již ze samotného tvaru sousedních pozemků.
30. Ve vyjádření k námitkám týkajícím se pozemků B se odpůrkyně nevypořádala s tím, že v trase navrženého propojení jsou parkovací stání, která slouží k již existujícím bytům v ulici U. D. V jednom z nich bydlí i navrhovatel. Z tohoto důvodu namítal, že navrženému propojení brání existující územní rozhodnutí, kterými jsou umístěna existující parkovací stání. Jejich odstraněním dojde k zásahu do kapacity parkovacích stání v rámci domu, a proto i k ohrožení vlastnického práva navrhovatele k pozemkům B.

31. Ve vyjádření k námitkám týkajícím se pozemku C upírá odpůrkyně navrhovateli právo bránit se jejímu zásahu jen proto, že zakoupil pozemek C až v průběhu vydávání územního plánu. Navrhovatel skutečně vstoupil na místo předchozího vlastníka a pokračuje, kde předchozí vlastník skončil. Odpůrkyně navrhovateli vnucuje, jakým způsobem má být pozemek C využit, přestože si mohla a měla zajistit využití daného pozemku pro své potřeby v době, kdy docházelo k výstavbě v dané lokalitě.
32. Odpůrkyně v duplice setrvala na stanovisku, že z procesu přijímání napadeného OOP i ze samotného usnesení č. 11/10/2021 vyplývá jednoznačná vůle obce směřující k vydání územního plánu. Zastupitelstvo sice může na konci procesu vydávání územního plánu rozhodnout o jeho nevydání, v posuzované věci však o vydání napadeného OOP nejsou žádné pochybnosti, a to vzhledem k ostatním částem daného usnesení i následnému jednání odpůrkyně. Vyjma navrhovatele (který tak činí tendenčně) žádný občan obce ani jiná osoba, jíž se napadené OOP týká, nevznikli v tomto směru pochybnosti.
33. Podle odpůrkyně není pravdivé tvrzení, že by se vyhýbala odpovědi na námitku navrhovatele vztahující se k pozemku A. Odpůrkyně již ve svém předchozím vyjádření i v rozhodnutí o námitkách odkázala na § 43 odst. 1 stavebního zákona, který stanoví náležitosti územního plánu. Ve vyjádření k návrhu také odkázala na judikaturu zabývající se otázkou, jaké podrobnosti svým obsahem může obsahovat územní plán, a jaké podrobnosti naopak patří do regulačního plánu. Vymezení plochy Z21b obsahuje obecné podmínky regulace území týkající se veřejné infrastruktury a prostorového uspořádání staveb. Taková regulace je nezbytná, aby mohly být bližší podrobnosti následně stanoveny regulačním plánem (pokud by byl vůbec vydán) nebo územním rozhodnutím. Tvrzení navrhovatele, že propojení ulic R. a K. Š. je nadstandardem, není podle odpůrkyně relevantní, neboť úprava podmínek uspořádání území je právem obce v rámci výkonu samosprávy. Navrhovateli nepřísluší zpochybňovat rozhodnutí obce o tom, kudy na jejím území povede určitá komunikace.
34. Odpůrkyně má za to, že se dostatečně vyjádřila také k tvrzenému dotčení práv navrhovatele v souvislosti s pozemky B. Vysvětlila přitom, že vybudováním propojky O. v ploše Z24f nedojde k úbytku parkovacích stání, neboť vymezením ploch Z24f a Z9k naopak dojde k rozšíření ploch veřejného prostranství a parkovacích ploch v celé lokalitě (viz např. str. 12 textové části napadeného OOP, podkapitolu Doprava v klidu: „*Při vlakové zastávce je navržena plocha DS – Z26 a v lokalitě O. část plochy PV – Z9k, kde se uvažuje prodloužení ulice E. rozšířit o plochy pro osobní automobily.*“). Podle odpůrkyně nehrozí, že by navrhovatel přišel o své parkovací stání, takové tvrzení navrhovatel ostatně ani ničím nedokládá.
35. K dotčení pozemků B nedochází také proto, že plocha Z24f je vymezena jako návrh. K realizaci propojky by došlo pouze v případě, že dojde k dohodě s vlastníky existujících parkovacích míst, která by měla být propojkou dotčena. Odpůrkyně již vede jednání s konkrétními vlastníky. Pozemků B ve vlastnictví navrhovatele se však propojka nedotkne.
36. Ve vztahu k námitkám týkajícím se pozemku C odpůrkyně plně odkázala na své předchozí vyjádření. Dodala, že Krajský soud v Praze se ve věci sp. zn. 59 A 39/2022 zabýval obdobným návrhem, ve kterém bylo také namítáno údajné dotčení vlastnického práva vymezením pozemku jako plochy PV – veřejné prostranství, přičemž navrhovatelé nabyli daný pozemek v době, kdy již byl znám návrh nyní napadeného OOP. Tento návrh soud zamítl na jednání dne 8. 2. 2023. Jednalo se v podstatě o totožnou situaci jako v nyní posuzované věci.

IV. Jednání před soudem

37. Při jednání dne 13. 2. 2023 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích a zopakovali argumenty uvedené v písemných podáních.
38. Ve vztahu k pozemku C navrhovatel zdůraznil, že pozemek je oplocený a že ve vztahu k němu nebylo nikdy založeno právo veřejného užívání. Oplocení je podle navrhovatele jasným vyjádřením nesouhlasu s veřejným užíváním, přičemž bylo provedeno před nabytím účinnosti napadeného OOP.
39. Odpůrkyně v této souvislosti oponovala argumentem, že navrhovatel nabyl pozemek C v době, kdy omezení vyplývající z návrhu napadeného OOP již bylo známo. Oplocení pozemku podle odpůrkyně nevylučuje veřejné užívání. V minulosti na daném pozemku zahrada nebyla a byl v zásadě volně užíván vlastníky ostatních přilehlých zahrad pro průchod skrze branky vedoucí z jejich zahrad. Zásah do navrhovatelova vlastnického práva a do skutečného stavu, kterým má být podle navrhovatele zahrada, není podle odpůrkyně dán, protože pozemek C předtím, než jej navrhovatel nabyl, jako zahrada nesloužil.
40. Za účelem posouzení, zda je pozemek C oplocen, soud provedl důkaz fotografií z webové stránky www.mapy.cz a snímkem ortofotomapy z katastru nemovitostí. Z těchto podkladů není patrné, že by byl pozemek C oplocen po celém svém obvodu, viditelné je nanejvýš oplocení na východní straně, kde pozemek sousedí s menšími pozemky sloužícími jako zahrady bytových domů. Navrhovatel v reakci na toto zjištění předložil fotografii zachycující pohled z jeho pozemku směrem k železnici. Z této fotografie vyplývá, že nahoře na valu (který odděluje pozemek navrhovatele od železnice) je drátěný plot. Podle navrhovatele byl snímek pořízen v červenci 2020. Odpůrkyně k tomu uvedla, že ani tato fotografie nedokládá, že je pozemek oplocen po celém svém obvodu. Navíc fotografie podle ní ani neprokazuje, že zobrazené oplocení je na hranici pozemku navrhovatele a sousedního pozemku, a nikoliv pouze na sousedním pozemku (*pozn. soudu*: patrně myšlen pozemek parc. č. XK). Navrhovatel reagoval tvrzením, že součástí pozemku C je část rovné plochy valu na jeho vrcholu, kde se nachází oplocení.
41. V návaznosti na to soud provedl také důkaz snímkem z aplikace Panorama (www.mapy.cz) zachycující stav v roce 2018 a zobrazující pohled od kolejiště směrem k zástavbě. Ze snímku není patrné, že by na vrcholu valu bylo oplocení. Odpůrkyně k tomu uvedla, že z provedeného dokazování podle ní nevyplývá, že by oplocení bylo vybudováno před pořízením napadeného OOP. Ze snímku z roku 2018 podle odpůrkyně jednoznačně vyplývá, že tehdy se na valu oplocení nenacházelo a nejsou na něm patrné ani sloupky později případně vytvořeného drátěného oplocení. Muselo být tedy vybudováno až ve fázi, kdy již byl vyhotoven návrh napadeného OOP, a tedy v rozporu s ním. Oplocením pozemku v této fázi nemohla být podle odpůrkyně vyloučena možnost označit jej v napadeném OOP jako veřejné prostranství.

V. Posouzení věci soudem

42. Soud ověřil, že návrh je po obsahové stránce bez vad (§ 101b odst. 2 s. ř. s.) a byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.; napadené OOP nabylo účinnosti dne 16. 11. 2021 a návrh byl podán dne 16. 11. 2022) osobou k tomu oprávněnou (§ 101a odst. 1 s. ř. s.; viz dále). Soud proto návrh věcně projednal, a to v rozsahu uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

43. K aktivní legitimaci navrhovatele soud konstatuje, že ji navrhovatel dovozuje z vlastnictví nemovitých věcí (pozemků) nacházejících se v katastrálním území Ch. (viz výše bod 2). Toto tvrzení soud ověřil z katastru nemovitostí (LV č. XI a č. XJ). Navrhovatel tvrdí dotčení na svém vlastnickém právu regulací přijatou napadeným OOP, a to vymezením pozemku C jako plochy veřejného prostranství, a dále regulací plochy Z21b, v níž se nachází mimo jiné jeho pozemek A, a regulací plochy Z24f, v jejíž blízkosti se nachází pozemky B. Dotčení práv navrhovatele napadeným OOP je tedy přinejmenším myslitelné, a jeho aktivní procesní legitimace k podání návrhu je tedy dána. Otázka, zda k dotčení navrhovatelových práv skutečně došlo, je pak otázkou věcného posouzení návrhu.
44. Návrh na zrušení napadeného OOP je částečně důvodný.

V.1 Námitka procesní vady při vydání napadeného OOP

45. Navrhovatel zpochybnil, zda bylo napadené OOP skutečně vydáno. Tuto pochybnost přitom opírá o tvrzení, že v usnesení zastupitelstva odpůrkyně č. 11/10/2021 chybí slovo „vydává“, není proto podle něj zřejmá vůle zastupitelstva územní plán vydat.
46. Navrhovateli lze přisvědčit potud, že v zápisu ze zasedání zastupitelstva v bodu 13 odstavci II první větě, v němž je zaznamenáno usnesení č. 11/10/2021, skutečně chybí slovo „vydává“, resp. zcela chybí sloveso. Soud však souhlasí s odpůrkyní, že se jedná pouze o chybu v psaní, která nezpůsobuje nesrozumitelnost, nezákonnost ani nicotnost napadeného OOP.
47. V úvodu zápisu ze zasedání zastupitelstva konaného dne 26. 10. 2021 je shrnut program jednání, jehož součástí bylo podle bodu 13 „Vydání opatření obecní povahy Územní plán Chýně“. Tento bod pak v zápisu obsahuje následující text:

„13. Vydání opatření obecní povahy Územní plán Chýně

Návrh usnesení:

I.

Zastupitelstvo obce Chýně ověřuje, že Územní plán Chýně není v rozporu s požadavky uvedenými v § 54 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, tj. s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem – Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo se stanoviskem krajského úřadu.

Hlasování: pro návrh: 14 proti návrhu: 0 zdržel/a se: 0

Návrh byl přijat jako usnesení č. 10/10/2021.

II.

Zastupitelstvo obce Chýně podle ustanovení § 54 odst. 2 a § 43 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, v souladu s § 171 až § 174 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, Územní plán Chýně formou opatření obecní povahy č. 1/2021, jak je uvedeno v příloze tohoto usnesení a pověřuje starostku podpisem Opatření obecní povahy č. 1/2021.

Zároveň ukládá tajemnici obecního úřadu oznámit veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu vydání Opatření obecní povahy č. 1/2021 – Územní plán Chýně v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu a vyznačit jeho účinnost.

Hlasování: pro návrh: 12 proti návrhu: 0 zdržel/a se: 2

Návrh byl přijat jako usnesení č. 11/10/2021.“

48. Z celého textu bodu 13 je podle soudu dostatečně zřejmá vůle zastupitelstva vydat územní plán ve formě opatření obecné povahy. Je zde vyjádřeno jednoznačné pověření pro starostku k podpisu opatření obecné povahy č. 1/2021, zároveň je uloženo tajemnici obecního úřadu, aby veřejnou vyhláškou oznámila vydání tohoto opatření a vyznačila jeho účinnost. Zároveň z ničeho nevyplývá, že by zastupitelstvo vyjádřilo vůli územní plán nevydávat.
49. Skutečnost, že napadené OOP bylo zastupitelstvem vydáno jako OOP č. 1/2021, potvrzuje také veřejná vyhláška – „*Oznámení o vydání územního plánu Chýně, formou opatření obecné povahy č. 1/2021*“, která byla vyvěšena dne 1. 11. 2021. Podle této vyhlášky „*Zastupitelstvo obce Chýně [...] oznamuje veřejnou vyhláškou, že [...] vydalo Územní plán Chýně formou opatření obecné povahy č. 1/2021*“.
50. Tyto skutečnosti podle soudu dostatečně dokládají, že navrhovatelem namítaná vada je pouze chybou v psaní, a proto soud neshledal potřebu provádět dokazování za účelem objasnění, zda text přečtený při jednání zastupitelstva obsahoval slovo „vydává“, či nikoliv.
51. S ohledem na výše uvedené soud uzavřel, že napadené OOP bylo řádně vydáno, nabylo účinnosti a je způsobilé věcného přezkumu.

V.2 Obecná východiska přezkumu

52. Při posouzení důvodnosti návrhu soud vyšel z ustálené judikatury, která vymezila míru, v níž jsou správní soudy oprávněny zasahovat do procesu územního plánování. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, je podmínkou zákonnosti územního plánu mimo jiné i to, že veškerá omezení vlastnického práva mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což představuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem dojít k omezením vlastníka v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady. V bodě 47 citovaného usnesení pak Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že „*[ú]zemní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, jenž je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.*“
53. Územní plán, ať je jeho obsah jakýkoliv, vždy představuje zásah do vlastnického práva, neboť stanoví meze jeho výkonu. Tato skutečnost sama o sobě nezpůsobuje nezákonnost či nepřiměřenost přijaté regulace. Není však možné připustit takové zásahy do vlastnického práva, které vykazují znaky diskriminace, „nerozumnosti“ či libovůle. V této souvislosti je třeba mít na paměti, že v procesu územního plánování „*jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na*

harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet“ (rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS).

54. Úkolem soudu tak není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Přijetí konkrétního územního plánu, tedy obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území, je při zachování výše zmíněných zásad politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet či věcně regulovat. Soudům proto nepřisluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob funkčního využití či regulace (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2020, č. j. 10 As 197/2019-46, a judikaturu tam citovanou).
55. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS). Ze zásady zdrženlivosti pak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit pouze tehdy, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a vydaného opatření obecné povahy.

V.3 Námitky vztahující se k pozemku A

56. Pozemek A je napadeným OOP zařazen do plochy SV (plochy smíšené obytné – venkovské) a konkrétně pak do plochy s označením Z21b. Hlavním využitím plochy SV je bydlení v rodinných domech. Nepřípustným využitím jsou mimo jiné bytové domy, řadové domy a dvojdomy. Pro plochu Z21b je pak stanovena zvláštní podmínka: „Maximální počet rodinných domů: 9. Všechny domy v těchto plochách budou o jednom bytě. Užívání staveb rodinných domů v této ploše je podmíněno umístěním a povolením komunikace propojující ulici R. a K. Š. Kolaudace této komunikace je podmínkou pro kolaudaci rodinných domů.“ Tato podmínka byla doplněna v návrhu pro opakované veřejné projednání, přičemž měla téměř shodné znění: „Maximální počet rodinných domů: 9. Všechny domy v těchto plochách budou o jedné bytové jednotce. Umístění a povolení staveb rodinných domů v této ploše je podmíněno

umístěním a povolením komunikace propojující ulici R. a K. Š. Kolaudace této komunikace je podmínkou pro kolaudaci rodinných domů.“

57. Stěžovatel namítá, že jeho námitka proti výše citované podmínce byla zamítnuta jako celek, přestože jí odpůrkyně fakticky částečně vyhověla, neboť opravila termín „bytová jednotka“ na termín „byt“. Odpůrkyně k tomu v rozhodnutí o námitkách uvedla, že označení bytová jednotka bylo užito chybně, a proto bylo opraveno. Pokud tuto terminologickou úpravu neoznačila výslovně za částečné vyhovění námitce, nelze v tom podle soudu spatřovat bez dalšího nezákonnost. Ostatně ani z argumentace navrhovatele není zřejmé, jak se měla namítaná skutečnost dotknout jeho práv, byl-li text fakticky upraven podle jeho požadavku.
58. Navrhovatel dále namítá, že se odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách dostatečně nevypořádala s jeho námitkou, že regulace přijatá ve vztahu k ploše Z21b je rozporná s § 43 větou druhou stavebního zákona, neboť obsahuje regulaci, která patří do regulačního, a nikoliv územního plánu.
59. Navrhovatel v námitce ze dne 3. 6. 2021 ve vztahu k ploše Z21b namítl, že podmínka maximálního počtu jedné bytové jednotky na rodinný dům je podmínkou, kterou může stanovit výhradně regulační plán. Tato podmínka stanoví základní kapacitu staveb je podle něj v rozporu se stavebním zákonem a částí I odst. 2 písm. b) přílohy č. 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Dále namítl, že také podmínka vybudování propojení ulic R. a K. Š. se podle něj svou podrobností vymyká tomu, co může být obsahem územního plánu, a v této souvislosti odkázal na část I odst. 1 písm. c) a odst. 2 písm. c) přílohy č. 11 zmíněné vyhlášky.
60. Odpůrkyně tuto námitku v rozhodnutí o námitkách zamítla s následujícím odůvodněním: *„Námitka se netýká přímo pozemků ve vlastnictví namítatele, namítající není přímo dotčen navrženým řešením. Lokalita Z21b se nachází v ploše SV – plochy smíšené obytné venkovské. V podmínkách prostorového uspořádání není omezen počet bytů v rodinném domě (vyplývající z ustanovení právních předpisů), pouze jsou stanoveny nároky na velikost pozemku při navrhovaném počtu bytů. Příloha č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti stanoví náležitosti obsahu územního plánu, mimo jiné i stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití). Stanovení podmínek prostorového uspořádání je v souladu s právními předpisy. Označení bytová jednotka bylo užito chybně, termín ‚bytová jednotka‘ byl opraven na ‚byt‘. Podmínka vybudování propojení ulic R. a K. Š. byla vymezena především pro zajištění základní dopravní obslužnosti navazující budoucí výstavby v ploše Z21b, podle přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. mezi náležitosti územního plánu patří i stanovení koncepce veřejné infrastruktury, včetně podmínek pro její umístování. Podmínka zajištění napojení pozemků výstavby na zpevněnou pozemní komunikaci vychází z právních předpisů. Napojení lokality je potřeba z kapacitních důvodů řešit navrženým způsobem.“*
61. Soud neshledal důvod ke zrušení regulace plochy Z21b na základě námitky, že odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách nesprávně uvedla, že námitka se netýkala přímo pozemků navrhovatele (viz první větu citace uvedené v předchozím odstavci). Byť se jedná o dílčí nesprávnost (navrhovatelův pozemek A se v ploše Z21b nachází), je zřejmé, že odpůrkyně se následně námitkou zabývala a nevyvodila z úvodní nesprávné věty důsledky, jimiž by navrhovatele zkrátila na jeho právech.

62. Soud nemá ani za to, že by uvedené odůvodnění bylo nepřezkoumatelné, neboť vyjadřuje důvody, pro které odpůrkyně považovala navrhovatelovu námitku za nedůvodnou. Odlišnou otázkou ovšem je, zda jsou závěry odpůrkyně správné a souladné s právními předpisy.
63. Závěr odpůrkyně, podle kterého „[v] podmínkách prostorového uspořádání není omezen počet bytů v rodinném domě (vyplývající z ustanovení právních předpisů), pouze jsou stanoveny nároky na velikost pozemku při navrhovaném počtu bytů“ neodpovídá přijaté regulaci, resp. je pravdivý pouze ve vztahu k obecné regulaci plochy SV, která skutečně neomezuje počet bytů v rodinných domech, ale stanoví minimální velikost pozemku pro rodinné domy s 1, 2 a 3 byty. Totéž však neplatí pro plochu Z21b, která obsahuje speciální podmínku, podle které mohou mít všechny domy v dané ploše pouze 1 byt.
64. Zdejší soud se zabýval obdobným regulativem již v rozsudku ze dne 5. 9. 2022, č. j. 55 A 35/2022-91, přičemž dospěl k závěru, že „[r]egulativ v podobě maximálního počtu bytových jednotek v rodinném domě překračuje svojí podrobností rámec pro obsah územního plánu stanovený v § 43 odst. 1 [stavebního zákona], a příloze č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.“ Závěry tohoto rozsudku jsou plně aplikovatelné i na nyní posuzovanou věc a soud z nich v dalších úvahách vychází.
65. Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2021 územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.
66. Podle § 43 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2021 územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem. Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území *nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu; tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena.*
67. Ustanovení § 43 odst. 1 je rozvedeno v příloze č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., která stanoví náležitosti obsahu územního plánu. V části I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. ve znění účinném od 1. 1. 2013 jsou podmínky využití ploch, které jsou podle § 43 odst. 1 stavebního zákona jednou z náležitostí územního plánu, blíže vymezeny tak, že kromě způsobu využití plochy (hlavní využití, přípustné využití, nepřípustné využití, popř. podmíněně přípustné využití) mají být stanoveny podmínky prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (např. výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití).
68. Z toho plyne, že na úrovni územního plánu lze určit pouze přípustné způsoby využití plochy a regulativy prostorového uspořádání. Podmínka, kterou navrhovatel napadá a jejíž podstatou je stanovení maximálního počtu bytů v jednom rodinném domě (a nepřímou též počtu domácností a obyvatel domu), mezi tyto regulativy nenáleží. Jejím prostřednictvím se

nevymezuje hmotový rozsah rodinného domu ani jeho vnější podoba, pokud jde o výšku stavby, počet podlaží, velikost zastavěné plochy či poměr zastavěné plochy vůči celému stavebnímu pozemku. Účelem takového regulativu je patrně ovlivnit počet osob obývajících rodinný dům. Takový cíl však nijak nesouvisí s urbanistickými hledisky a prostorovým uspořádáním staveb v ploše.

69. Dále je v části I odst. 1 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. ve znění účinném od 29. 1. 2018 stanoveno, že územní plán obsahuje koncepci veřejné infrastruktury, včetně podmínek pro její umísťování, vymezení ploch a koridorů pro veřejnou infrastrukturu, včetně stanovení podmínek pro jejich využití. Soud nicméně nemá za to, že by regulaci počtu bytů v rodinném domě bylo možné považovat za součást koncepce veřejné infrastruktury, podmínek pro její umísťování apod. Koncepcí veřejné infrastruktury se rozumí vymezení jejího systému na území obce, vytvoření podmínek pro její rozvoj, ať již stanovením specifických ploch pro veřejnou infrastrukturu, nebo umožněním jejího umísťování v jiných funkčních plochách (např. plochách pro bydlení či plochách výroby, kde bývá přípustné umístění vodovodů, kanalizací, elektrického vedení, pozemních komunikací). Jakkoliv tedy existuje věcná souvislost mezi kapacitou ploch pro bydlení a veřejnou infrastrukturou, které se vzájemně podmiňují, nelze regulativ počtu bytů v rodinném domě podřadit pod výše uvedené ustanovení vyhlášky č. 500/2006 Sb.
70. Soud se proto ztotožňuje s tvrzením navrhovatele, že stavební zákon ve spojení s vyhláškou č. 500/2006 Sb. neumožňuje odpůrkyni, aby ve formě stanovení podmínek prostorového uspořádání pro plochy SV – Z21b regulovala počet bytů v rodinných domech. Tento regulativ totiž sám o sobě nijak nesouvisí s funkčním využitím ploch (bydlení v rodinných domech patří k hlavnímu využití plochy SV) ani s vnějším uspořádáním zástavby z hlediska urbanistických hodnot.
71. Posuzovaný regulativ lze naopak podřadit pod pojem *kapacita staveb*, který může být součástí regulačního plánu podle části I odst. 2 písm. b) přílohy č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. S účinností od 1. 1. 2018 stavební zákon změkčil dřívější absolutní zákaz, podle něž součástí územního plánu nesměly být podrobnosti (prvky) náležející regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí. Nově je možné, aby územní plán (případně jen jeho část) obsahoval prvky regulačního plánu, ovšem pouze za podmínky, že tato skutečnost je výslovně uvedena v rozhodnutí zastupitelstva obce (tím se má na mysli rozhodnutí o pořízení územního plánu nebo zadání územního plánu). Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb. k této změně uvádí: „*Návrh akceptuje požadavky malých obcí, aby směly svým územním plánem stanovovat větší podrobnosti regulace, protože není předpoklad, že by pořizovaly regulační plány. Zároveň je řešen i požadavek, aby mohla být podrobněji řešena jen některá plocha (zejména zastavitelná, např. i průmyslové zóny). Z hlediska projednávání se stále jedná o územní plán, z hlediska dotčenosti řešením je nutné připustit, že v konkrétních případech budou smět uplatňovat námitky i ti, kteří tak smějí činit u regulačního plánu a u územního plánu tuto možnost nemají. Tato skutečnost je řešena v § 52 odst. 2.*“ Územní plán, který obsahuje prvky regulačního plánu, musí ve svém odůvodnění obsahovat výčet prvků regulačního plánu s odůvodněním jejich vymezení [část II odst. 1 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.].
72. Z § 43 odst. 3 stavebního zákona tedy jednoznačně vyplývá, že územní plán smí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím pouze tehdy, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu stanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu; tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena.

73. Ze spisu vyplývá, že v rozhodnutí zastupitelstva o pořízení územního plánu (usnesení ze dne 11. 2. 2015, č. 40/2015) ani v zadání územního plánu z března 2017 není takové rozhodnutí obsaženo. Ani textová část odůvodnění neobsahuje náležitost podle části II odst. 1 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., tedy výčet prvků regulačního plánu s odůvodněním jejich vymezení.
74. Nesplnění této formální podmínky nelze překlenout (viz též rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2023, č. j. 5 As 340/2020-34, bod 48). Je totiž třeba vyjít z toho, že základní pravidlo zakazuje, aby součástí územního plánu byly podrobnosti příslušející regulačnímu plánu. Výjimka ze základního pravidla je možná, ovšem pouze při splnění formální podmínky spočívající v přijetí rozhodnutí (jež je součástí rozhodnutí o pořízení územního plánu či zadání územního plánu) o pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu. Splnění této formální podmínky umožňuje, aby součástí územního plánu byly i regulativy odpovídající svojí podrobností regulačnímu plánu. Pokud formální podmínka splněna nebyla, porušují regulativy odpovídající svojí podrobností regulačnímu plánu zákaz plynoucí z § 43 odst. 3 věty druhé stavebního zákona.
75. Nejvyšší správní soud shledal v rozsudku ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 138/2017-33, nezákonnými všechny regulativy, které se vymykají předmětu územního plánu, jak jej vymezuje § 43 odst. 1 stavebního zákona a příloha č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. (zavedení podmínky souhlasu zastupitelstva obce se stavbou), popř. jsou sice stavebními předpisy připuštěny, ovšem vymykají se stanoveným mantinelům (vyloučení všech zjednodušujících postupů podle stavebního zákona, rozšíření povinnosti předložit dokumentaci zpracovanou autorizovaným architektem na všechny stavby). Následně Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, sice poskytl ochranu právu obce na samosprávu před zásahem krajského úřadu (vykonávajícím státní správu) v přezkumném řízení, neboť výslovně uvedl, že věc nenahlíží optikou stavebního zákona a prováděcí vyhlášky, ale práva na samosprávu. Zdůraznil však, že odlišně je třeba hodnotit návrhy na zrušení opatření obecné povahy vlastníků nemovitých věcí, neboť v tomto případě je k soudnímu přezkumu předložen zásah do vlastnického práva soukromých osob. Ústavní soud tedy připustil rozdílný výklad § 43 odst. 1 stavebního zákona a přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. podle toho, které subjekty se ocitly ve střetu při výkladu těchto právních norem. Jinak je třeba posuzovat střet práva obce na samosprávu a výkonu státní správy ze strany orgánu dozorujícího výkon samosprávy obcí a jinou optikou je třeba nahlížet na situaci, kdy územní samospráva jakožto vykonavatel veřejné moci svým rozhodnutím zasahuje do právní sféry jednotlivců (klasické vertikální působení veřejné moci na jednotlivce). Zatímco v prvním případě se jedná o ochranu samostatné působnosti územní samosprávy, ve druhém případě se jedná o ochranu základních práv a svobod jednotlivců před zásahem veřejné moci.
76. Nyní posuzovaná věc se přitom týká právě zásahu územní samosprávy (veřejné moci) do veřejného subjektivního práva navrhovatele spojeného s vlastnictvím k nemovitým věcem. Nedodržení § 43 odst. 1 a 3 stavebního zákona a přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. je proto třeba sankcionovat zrušením odpovídající části územního plánu.
77. Pro doplnění soud uvádí, že v rozsudku ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 As 139/2021-53, Nejvyšší správní soud připustil, že při formulaci podmíněně přípustného způsobu využití plochy vymezené v územním plánu lze užít podmínky, které svým charakterem a podrobností odpovídají prvkům, které jsou předmětem regulačního plánu či územního řízení. O takový případ se však v nyní posuzované věci nejedná. Sporná podmínka není součástí vymezení podmíněně přípustného způsobu využití plochy SV, ale jedná se o podmínku prostorového

uspořádání. Využití této plochy pro umístění rodinných domů patří mezi její hlavní využití, nikoliv pouze mezi podmíněně přípustné využití. Závěry formulované Nejvyšším správním soudem ve shora uvedeném rozsudku tedy nedopadají na nyní posuzovanou věc.

78. Výše uvedené závěry nejsou v rozporu ani s rozsudkem NSS ze dne 26. 11. 2020, č. j. 8 As 336/2018-66. V něm se Nejvyšší správní soud zabýval výkladem regulativů obsažených v územním plánu, které se týkaly maximálního počtu bytových jednotek v bytových domech, a to za účelem posouzení námitky nesrozumitelnosti obsahu územního plánu. Nijak se však nevyjádřil k otázce, zda je takový regulativ v územním plánu vůbec přípustný, tedy zda není v rozporu s § 43 odst. 3 stavebního zákona, neboť k tomu patrně nesměřovala žádná kasační námitka (a předtím návrhový bod). Bez dalšího nelze mít ani za to, že by se touto otázkou zabýval Nejvyšší správní soud alespoň *implicitě*, neboť soud může bez návrhového bodu přihlídnout pouze k vadě řízení, která mu brání přezkoumat napadené opatření obecné povahy v rozsahu řádně uplatněných návrhových bodů. Z úřední povinnosti by soud byl povinen zohlednit také vadu spadající pod některý z prvních dvou kroků algoritmu, který byl vymezen rozsudkem NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. O takový případ se však nejedná, neboť sporná otázka přítomnosti prvků regulačního plánu v územním plánu není otázkou pravomoci správního orgánu k vydání opatření obecné povahy ani otázkou překročení mezí zákonem vymezené působnosti (jak totiž vyplývá z výše uvedeného, prvky regulačního plánu mohou být za určitých podmínek podle rozhodné právní úpravy v územním plánu přítomny, srov. výše body 71, 72 a 77).
79. Soud proto uzavírá, že regulativ upravující počet bytů v rodinném domě v ploše Z21b je nezákonný a návrh je v tomto rozsahu důvodný. Protože soud může návrhu na zrušení opatření obecné povahy vyhovět pouze v tom rozsahu, v němž je dána věcná legitimace navrhovatele, zrušil tento regulativ nikoliv paušálně, k čemuž směřoval petit, ale pouze ve vztahu k pozemku parc. č. XA, který je ve vlastnictví navrhovatele. Ve zbývajících částech, tj. ve vztahu k jiným pozemkům, které jsou v dané ploše, ovšem nejsou ve vlastnictví navrhovatele, soud návrh na zrušení daného regulativu zamítl.
80. Opačný závěr však soud zaujal ve vztahu k podmínce, podle které je užívání staveb rodinných domů v ploše Z21b podmíněno umístěním a povolením komunikace propojující ulici R a K. Š. Tento regulativ svou obecností podle soudu nepřekračuje charakter územního plánu jako koncepčního nástroje, neboť nestanoví podmínky napojení konkrétní stavby na veřejnou infrastrukturu, ale obecně podmiňuje výstavbu, resp. užívání staveb vybudováním odpovídající veřejné dopravní infrastruktury. Lze říci, že tento regulativ se nachází někde na hranici mezi stanovením podmínky pro využití plochy a etapizací, přičemž obě varianty jsou přípustným obsahem územního plánu.
81. Jako příklad pro rozlišení míry podrobnosti mezi územním a regulačním plánem lze uvést již zmíněný rozsudek č. j. 5 As 340/2020-34, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl, že „*rámcové parametry zpracování územní studie ÚS1, které se v textové části ÚP Hrabyně stanovují, z nichž v předmětné věci hraje roli především požadavek [n]apojení plochy ze silnice III/4669 koordinovat s napojením plochy DS-Z2 (podmínka D1 ve výkresu I.B.2.); navrhnout rozšíření příslušné části veřejného prostranství v ploše P-Z10 pro přestavbu místní komunikace na normové parametry; nejsou podrobnosti, které by představovaly prvek regulačního plánu či územního rozhodnutí*“ (bod 49, zdůraznění doplněno). Naopak příkladem podrobnosti regulace náležející regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí by podle zmíněného rozsudku nepochybně bylo, pokud by územní plán zpracoval záměry

stěžovatelů na zbudování konkrétně umístěných dvou sjezdů ve vzdálenosti 300m a 400m od křižovatky označené silnice se silnicí I/11 v obci Hrabyně (bod 50).

82. V nyní posuzované věci je nutné přihlédnout k plánovanému účelu vymezených ploch, jímž je zástavba rodinnými domy. Bylo by krajně nelogické přehlížet absenci možnosti napojení pozemků v dané ploše na pozemní komunikace, a zakládat tak jen obtížně řešitelné problémy pro navazující správní řízení či postupy. Podle soudu nelze odpůrkyni vytýkat snahu o zohlednění požadavků na území tak, aby budoucí záměr zástavby rodinnými domy byl realizovatelný. Pozemek, na němž má být umístěn rodinný dům, musí mít nepochybně zajištěnu možnost přístupu na pozemní komunikaci, a to jak pro přístup obyvatel daného domu do své nemovitosti, tak zejména s ohledem na potřebu přístupu složek integrovaného záchranného systému, pro svoz komunálního odpadu apod. Zajištění dopravní obslužnosti pro lokalitu určenou k bydlení je zcela nepochybně ve veřejném zájmu, který územní samosprávné celky realizují v rámci své samostatné působnosti ve prospěch svých občanů.
83. Navrhovatel v námitkách v procesu územního plánování nepředestřel takové důvody, které by svědčily o tom, že uvedená regulace zasahuje jeho soukromý zájem na užívání dotčených pozemků nepřiměřeným způsobem. V tomto ohledu nemůže obstát argument navrhovatele uplatněný v návrhu k soudu, že jeho pozemek lze napojit na pozemní komunikace i jiným způsobem, neboť účelem dané úpravy je právě obecná koncepční regulace pro danou lokalitu. Otázka alternativního přístupu zmíněná navrhovatelem v návrhu předloženém soudu by patřila do posouzení proporcionality návrhu, kterou by se však soud mohl zabývat pouze tehdy, pokud by námitku nepřiměřenosti zásahu navrhovatel uplatnil již v průběhu procesu pořizování územního plánu. Tak tomu ovšem v posuzované věci nebylo, a proto soudu nepřisluší, aby se přiměřeností zásahu zabýval jako první (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, a judikaturu tam citovanou).
84. Soud proto uzavírá, že odpůrkyně stanovením požadavku na předchozí umístění a povolení komunikace propojující ulici R. a K. Š. nepřekročila mantinely, které pro obsah územního plánu vytyčuje stavební zákon a vyhláška č. 500/2006 Sb.

V.4 Námitky vztahující se k pozemkům B

85. Ve vztahu k pozemkům B navrhovatel tvrdí, že došlo ke zkrácení jeho vlastnického práva vymezením plochy Z24f „O. – propojka“ pro úpravu stání a propojení na prodlouženou ulici E.
86. Pro posouzení této námítky je podstatné, že žádný z pozemků B se nenachází v ploše Z24f. Pozemky parc. č. XF a parc. č. XG s touto plochou pouze bezprostředně sousedí. Jedná se o pozemky, které navrhovatel využívá jako parkovací stání. K domněnce navrhovatele, že v důsledku vybudování propojky O. dojde k tomu, že bude snížen počet parkovacích stání v dané lokalitě a že hrozí, že i jeho parkovací stání budou využívána třetími osobami, je třeba zdůraznit, že parkovací stání navrhovatele na pozemcích parc. č. XF a parc. č. XG a též na jeho pozemku parc. č. XE zůstanou nedotčena. Záměr propojky má být veden přes pozemky, které v současnosti sice slouží jako parkovací stání, ale jejich vlastníky jsou osoby odlišné od navrhovatele. Možnost parkování v blízkosti jeho bydliště mu tak není upřena. Má-li navrhovatel obavu, že budou třetí osoby využívat jeho parkovací stání, nelze než jej odkázat na možnost zřízení technických zábran na jeho pozemcích, které parkování jiných osob znemožní. Tuto možnost ostatně připustila i odpůrkyně při jednání.

87. Navrhovatel nesvědčí aktivní legitimace k ochraně práv třetích osob – vlastníků pozemků, na nichž má být propojka vybudována. Z tohoto důvodu je nepřipadný i jeho argument, že napadené OOP nerespektuje limity využití území, neboť i tento argument je vztažen k parkovacím stáním jiných osob.
88. Obecná námitka dopravní zátěže v dané lokalitě nemůže bez dalšího vést k závěru o nezákonnosti vybudování propojky O. Zvýšení dopravní zátěže v určité lokalitě vybudováním nových dopravních propojení v rámci obce je zcela běžným důsledkem rozvoje obce. Navrhovatel nevzněl žádné konkrétní argumenty, které by měly svědčit o nepřiměřenosti zásahu do jeho práv.

V.5 Námitky vztahující se k pozemku C

89. K pozemku C navrhovatel namítá zásah do svého vlastnického práva tím, že je pozemek C zařazen do stabilizované plochy ZV (veřejná prostranství – veřejná zeleň), přičemž má za to, že tato plocha měla být vymezena jako návrhová, neboť s ohledem na vymezení využití plochy ZV je zařazení pozemku do této plochy v rozporu s jeho skutečným využitím, kterým je podle navrhovatele zahrada.
90. Soud předně podotýká, že veřejné prostranství vzniká *ex lege* naplněním zákonných znaků uvedených v § 34 obecního zřízení („*Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.*“). Územní plán tedy nemá ve vztahu k veřejnému prostranství konstitutivní účinky. V samotném vymezení plochy veřejného prostranství na pozemcích navrhovatele proto nelze s ohledem na zmíněnou absenci konstitutivních účinků spatřovat bez dalšího nezákonnost.
91. To, že vymezení plochy veřejného prostranství v územním plánu není konstitutivní, však neznamená, že nemůže vlastníka takového pozemku zkrátit na jeho právech. V rozsudku ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83, Nejvyšší správní soud shledal, že vymezení určité plochy jako veřejného prostranství představuje omezení vlastnického práva vlastníka dotčeného pozemku. Územní plán totiž představuje nepřímý zásah do vlastnického práva těch, o jejichž nemovitostech pojednává, neboť dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Vymezí-li totiž územní plán určitý pozemek nebo jeho část jako veřejné prostranství, bude na danou plochu i pozemek takto nahlíženo i při následném rozhodování v území. Dochází tak fakticky k omezení možností budoucího využití pozemku.
92. Pro uplatnění limitů využití daného pozemku je přitom určující zařazení do konkrétní funkční plochy, nikoli to, zda se jedná o plochu stabilizovanou či změnovou. Na vlastnická práva navrhovatele nemůže mít vliv, zda bude sporný pozemek v územním plánu zařazen v ploše stabilizované nebo návrhové, neboť v obou případech se uplatní shodné funkční omezení využití daného území pro plochu ZV (srov. str. 30 textové části napadeného OOP).
93. Rozdíl mezi vymezením konkrétní plochy jako stabilizované, a nikoli změnové je pak v nárocích na odůvodnění této úpravy. V případě, že je konkrétní plocha vymezena jako plocha změnová, tj. vyjadřuje představu pořizovatele územního plánu o tom, jak a k čemu by měla v budoucnu daná plocha sloužit, je nezbytné, aby územní plán obsahoval odůvodnění tohoto záměru. Prostřednictvím odůvodnění se pak nejen vlastník pozemku dotčeného návrhem změny funkčního využití dozví o důvodech, pro které by měl snést zásah do svého vlastnického práva v podobě jiného (změněného) funkčního využití

pozemku. Typicky budou nároky na odůvodnění přísnější v situacích, kdy dochází k významné změně využití, např. když se mění zastavitelná plocha určená pro bydlení nebo plocha, v níž se již nacházejí určité budovy, na nezastavitelnou plochu – zeleň, apod.

94. Oproti tomu u ploch, které jsou vymezeny jako stabilizované, je předpoklad, že pouze vymezují stávající stav, tj. nemění využití dané plochy/pozemku, a proto je i logické, že vymezení stabilizovaných ploch není třeba ani nijak odůvodňovat, neboť oproti návrhovým plochám, u kterých je třeba obhájit navrženou změnu v území, není třeba obhajovat setrvání na stávajícím funkčním využití (nebylo-li v průběhu pořizování územního plánu rozporováno).
95. Pro posouzení zásahu do práv navrhovatele je předně třeba poukázat na to, že navrhovatel nabyl vlastnické právo k pozemku parc. č. XC až poté, co uplynula lhůta pro podání námitek v rámci procesu pořizování územního plánu. Ze spisu vyplývá, že vůči regulaci pozemku parc. č. XC vznesla námitku M. A., současná spoluvlastnice sporného pozemku. Soudu není známo, zda v té době byla výlučným vlastníkem, nebo zda byl právním předchůdcem navrhovatele jiný spoluvlastník, nicméně tato skutečnost není podstatná, neboť je nepochybné, že námitka M. A. byla opožděná, protože byla doručena až dne 10. 6. 2020, zatímco lhůta pro podání námitek skončila již dne 18. 2. 2020.
96. Neuplatnění námitek má pak dopad i na rozsah soudního přezkumu, čehož se je ostatně vědom i navrhovatel. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 As 151/2019-53 konstatoval, že *„odpůrce v rámci přípravy územního plánu nemusí provádět dokazování, jestliže žádné námítky proti tomu, jak vymezil stabilizované plochy, neobdrží, a nemá tak v tomto směru pochybnosti o skutkovém stavu. Soudní přezkum územního plánu se v takovém případě k žalobní námitce omezí na kontrolu toho, zda se pořizovatel územního plánu neodchýlil od územně analytických podkladů, případně dalších závazných podkladů, které měl při přípravě územního plánu k dispozici, a zda určení stabilizovaných ploch v územním plánu není ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou (tedy se skutkovým stavem). K tomu musí ovšem snést důkazy navrhovatel, chce-li závěr o stávajícím užívání sporného pozemku před soudem vyvrátit. Důkazní břemeno tak leží na navrhovateli, jenž zůstal v procesu přijímání územního plánu pasivní.“*
97. Soud se tak nyní může s ohledem na to, že nebyly v průběhu pořizování napadeného územního plánu uplatněny včasné námítky a zároveň je plocha ZV na sporném pozemku vymezena jako stabilizovaná, zabývat pouze tím, zda nebyla tato plocha ZV vymezena ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou.
98. Z předchozího územního plánu nevyplývá zcela jednoznačně, do jaké plochy byl pozemek parc. č. XC zařazen. Hlavní výkres ve verzi z roku 2004 (obrázek níže vlevo) totiž nezobrazuje hranice (současného) pozemku parc. č. XC. Nelze z něj tedy zcela jednoznačně seznat, zda spadala jeho převážná část do návrhové plochy „čistě obytné území – bytové domy“ (červené šrafování), nebo do návrhové plochy „ochranná a izolační zeleň“ (zelené šrafování), menší část pak nepochybně byla vymezena jako parkoviště. Z úplného znění předchozího územního plánu ve znění změny č. 3 (obrázek níže vpravo) vyplývá, že převážná část pozemku parc. č. XC byla zařazena do plochy „čistě obytné území – bytové domy“, přičemž ze změn č. 1, 2 ani 3 nevyplývá, že by se tohoto pozemku dotýkaly, úplné znění by tedy ve vztahu k němu mělo zachycovat výchozí stav.

(mapy zanonymizovány)

99. V této souvislosti nelze rovněž přehlédnout obsah námitky M. A., podle které „[p]latný územní plán ve specifikované lokalitě zcela v souladu s jejím charakterem určuje způsob využití jako ochrannou a izolační zeleň. Zcela logicky tak izoluje drážní pozemek od (vícepodlažní) bytové výstavby a zároveň ochraňuje obyvatele bytových domů od nežádoucích vlivů drážní dopravy“ (byť byla uplatněna opožděně, lze z ní seznat, jak spoluvlastnice daného pozemku vnímala jeho účel využití).
100. I pokud by se však dalo dovodit, že převážná část pozemku parc. č. XC patřila již od počátku účinnosti předchozího územního plánu do plochy „čistě obytné území – bytové domy“, je třeba vzít v úvahu, že se jednalo o plochu návrhovou. Z tvrzení navrhovatele nevyplývá, že by na něm byla již realizována výstavba, nebo že by ve vztahu k danému pozemku podal žádost o umístění stavby či stavební povolení, případně jiné obdobné opatření podle stavebního zákona. Navrhovatel naopak tvrdí, že pozemek je využíván jako zahrada. Evidence způsobu využití pozemku v katastru nemovitostí není závazným údajem a nevypovídá o faktickém využití tohoto pozemku (viz např. výše zmíněný rozsudek NSS č. j. 6 As 151/2019-53). Formální označení pozemku v katastru nemovitostí nepředstavuje skutečnost, která by prokazovala, že před přijetím napadeného územního plánu byl pozemek zahradou.
101. Takový závěr nelze dovodit bez dalšího ani z tvrzení navrhovatele, že pozemek je oplocen. Z provedeného dokazování (viz výše body 40 a 41) vyplynulo, že navrhovatel oplotil pozemek až v době, kdy již bylo pořizování územního plánu v pokročilé fázi a zároveň již uplynula lhůta pro podání námitek k návrhu územního plánu. Fotografie, kterou navrhovatel předložil k důkazu, byla pořízena v červenci 2020, přičemž veřejné projednání návrhu (který obsahoval spornou regulaci) se konalo již dne 10. 2. 2020. Je tedy zřejmé, že navrhovatel oplotil pozemek až v době, kdy bylo z návrhu napadeného OOP známo zamýšlené omezení spočívající v určení pozemku C pro veřejné prostranství. Zároveň je třeba vzít v úvahu, že navrhovatel nabytí vlastnictví k danému pozemku s účinky zápisu až ke dni 3. 8. 2020 (což je doloženo výpisem z katastru nemovitostí, který je založen ve spise), tedy vstupoval do práv předchozího vlastníka. Předchozí vlastník neuplatnil (včasné) námitky proti navrhované regulaci sporného pozemku. Jak navíc vyplývá z výše citované (byť opožděné) námitky M. A., tehdejší (spolu)vlastnice tvrdila, že pozemek je užíván jako ochranná a izolační zeleň, nikoliv jako zahrada.
102. I pokud by soud akceptoval tvrzení, že pozemek C byl oplocen po celém svém obvodu (což ovšem z předložené fotografie neplyne, neboť ta zachycuje pouze malou část daného pozemku), je zřejmé, že využívání pozemku jako soukromé zahrady, a tedy jeho znepřístupnění veřejnosti, nebylo před přijetím napadeného OOP dlouhodobě stabilizované. Pozemek byl využíván jako oplocená zahrada pouze zhruba rok a čtvrt před nabytím účinnosti napadeného OOP a zároveň k jeho oplocení došlo až poté, kdy byla z návrhu známa jeho zamýšlená regulace jako plochy veřejného prostranství. Navrhovatel neprokázal, že pozemek C před tím, než jej nabytí, sloužil jako zahrada.
103. Z ortofotomapy katastru nemovitostí i z mapových podkladů na webové stránce www.mapy.cz zároveň neplyne, že by skutečný charakter pozemku byl ve zjevném rozporu s vymezením jako veřejná zeleň. To ostatně potvrzuje i označení pozemku M. A. za ochrannou a izolační zeleň.

(mapy zanonymizovány)

104. Soudu tak nebyly předloženy důkazy, ze kterých by jednoznačně vyplývalo, že je skutečné využití pozemku ve zcela zjevném a příkrém rozporu s jeho funkčním vymezením v napadeném územním plánu, naopak se jeví jako pravděpodobnější opak. Důkazní břemeno ohledně prokázání skutečného užívání pozemku přitom leží na navrhovateli (viz výše zmíněný rozsudek č. j. 6 As 151/2019-53).
105. Zároveň soud zdůrazňuje, že samotným vymezením plochy veřejného prostranství nedochází k odnětí vlastnického práva navrhovatele k pozemku parc. č. XC. Odpůrkyně tedy daný pozemek nemůže bez dalšího užívat jako veřejné prostranství proti jeho vůli, resp. musela by mu např. platit nájem nebo bezdůvodné obohacení. Budoucí uspořádání vztahů v daném místě je tedy otázkou dalšího jednání mezi navrhovatelem a odpůrkyní. Převážná část sporného pozemku je navíc vymezena jako veřejná zeleň, která tak bude plnit obdobnou funkci, jakou mají předzahrádky rodinných domů.
106. S ohledem na výše uvedené soud neshledal, že by se odpůrkyně vymezením funkčního využití pozemku parc. č. XC dopustila nezákonnosti. Přiměřeností dané regulace se soud nemohl zabývat s ohledem na neuplatnění odpovídající námitky v průběhu pořizování územního plánu. Z téhož důvodu se soud nemůže zabývat ani argumentem, že zde nebyl veřejný zájem na vymezení veřejného prostranství na sporném pozemku. I tato námitka je ve fázi soudního přezkumu napadeného územního plánu opožděná.

VI. Závěr a náklady řízení

107. Soud shledal návrh částečně důvodným, a proto napadené opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. zrušil v rozsahu stanoveném ve výroku I. Jak soud vysvětlil výše, zrušil tuto část opatření obecné povahy pouze ve vztahu k pozemku ve vlastnictví navrhovatele, který byl danou regulací dotčen, neboť pouze v tomto rozsahu svědčila navrhovateli aktivní věcná legitimace. Výrokem II. opírajícím se o § 101d odst. 2 větu druhou s. ř. s. pak soud návrh zamítl ve vztahu k těm napadeným částem opatření obecné povahy, ve vztahu k nimž neshledal uplatněné návrhové body důvodnými.
108. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Převážně procesně úspěšná byla v posuzované věci odpůrkyně, a proto jí náleží náhrada nákladů řízení, kterou soud určil následovně. Návrh obsahoval čtyři okruhy námitek (nevydání OOP jako celku, námitky ve vztahu k pozemku A, námitky ve vztahu k pozemkům B a námitky ve vztahu k pozemku C), navrhovatel však byl úspěšný pouze v jednom z uvedených čtyř okruhů, tedy byl úspěšný z $\frac{1}{4}$, zatímco odpůrkyně byla úspěšná ze $\frac{3}{4}$. V případě částečného úspěchu ve věci má právo na náhradu nákladů ten účastník, jehož míra procesního úspěchu převažuje nad mírou procesního neúspěchu. Odpůrkyni tedy soud přiznal náhradu části nákladů řízení ve výši odpovídající rozdílu mezi mírou procesního úspěchu a mírou procesního neúspěchu. Vzhledem k tomu, že míra úspěchu odpůrkyně byla $\frac{3}{4}$ a míra neúspěchu $\frac{1}{4}$, má nárok na náhradu nákladů ve výši $\frac{1}{2}$ ($= \frac{3}{4} - \frac{1}{4}$).
109. V případě plného úspěchu by odpůrkyni náležela náhrada nákladů za 4 úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, seps vyjádření k návrhu a dupliky a účast při jednání podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb.,

o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] a čtyři paušální částky jako náhrada hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tedy celkem 13 600 Kč. Vzhledem k výše popsané míře procesního úspěchu však odpůrkyni náleží náhrada pouze poloviny nákladů, tedy celkem 6 800 Kč. Tuto částku pak soud zvýšil o 1 428 Kč odpovídající náhradě za DPH ve výši 21 % (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), neboť zástupce odpůrkyně je plátcem DPH. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 8 228 Kč je navrhovatel povinen uhradit k rukám zástupce odpůrkyně ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 1 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 13. února 2023

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu